CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE L.A. GEELHOED

presentate il 6 marzo 2001 [1]

Fatti

1. Nella presente causa, il governo spagnolo chiede l'annullamento della decisione della Commissione delle Comunità europee 28 luglio 1999, in quanto essa esclude dal finanziamento comunitario determinate spese sostenute dagli Stati membri. Tale richiesta di annullamento, come specificato nel ricorso esaminato, riguarda le rettifiche finanziarie applicate al Regno di Spagna. Concretamente si tratta di una rettifica finanziaria del 5% su taluni importi che le autorità spagnole hanno dichiarato al Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (in prosieguo: il «FEAOG») a titolo di spese per il pubblico ammasso per la carne bovina. La Commissione ha chiesto di respingere il ricorso.

Contesto normativo

2. Il finanziamento della politica agricola comune è disciplinato dal regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune [2]. All'art. 3, n. 1, viene previsto il finanziamento di interventi attraverso il FEAOG.

3. L'art. 5, n. 2, dello stesso regolamento, così come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 22 maggio 1995, n. 1287 [3], recita:

«La Commissione, previa consultazione del comitato del Fondo:

(...)

c) decide in merito alle spese non ammesse al finanziamento comunitario di cui agli articoli 2 e 3 qualora constati che alcune spese non sono state effettuate in conformità alle norme comunitarie.

1 — Lingua originale: l'olandese.

2 — GU L 94, pag. 13. Sostituito dal regolamento (CE) del Consiglio 17 maggio 1999, n. 1258, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 160, pag. 103).

3 — GU L 125, pag. 1. Attualmente: art. 7, n. 4, del regolamento (CE) n. 1258/99.

Prima che sia adottata una decisione di rifiuto del finanziamento, i risultati delle verifiche della Commissione e le risposte dello Stato membro interessato costituiscono oggetto di comunicazioni scritte, in base alle quali le due parti tentano di raggiungere un accordo circa la soluzione da individuare.

In difetto di accordo lo Stato membro può chiedere che sia avviata una procedura volta a conciliare le rispettive posizioni nel termine di quattro mesi e il cui esito costituisce oggetto di una relazione alla Commissione che ne effettua l'esame [prima] di una decisione di rifiuto del finanziamento.

La Commissione valuta l'entità di detti importi tenendo conto, in particolare, della gravità dell'inosservanza constatata. La Commissione tiene conto a tal fine del tipo e della gravità dell'inosservanza nonché del danno finanziario che ne deriva per la Comunità».

4. Per l'applicazione del suddetto articolo risulta inoltre importante la norma di cui all'art. 8, n. 1, del regolamento n. 729/70 [4], che obbliga gli Stati membri ad adottare i provvedimenti necessari ad accertare se le operazioni del FEAOG siano reali e regolari.

5. L'art. 8, n. 1, del regolamento (CE) della Commissione 7 luglio 1995, n. 1663, che stabilisce modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 729/70 per quanto riguarda la procedura di liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia» [5], prevede la seguente procedura:

«Qualora ritenga, a seguito di un'indagine, che le spese non sono effettuate nel rispetto delle norme comunitarie, la Commissione comunica allo Stato membro interessato le proprie risultanze, i provvedimenti da adottare per garantire, in futuro, l'osservanza delle norme stesse, nonché una valutazione delle spese di cui sarà proposta l'esclusione in virtù dell'art. 5, paragrafo 2, lett. c) del Regolamento (CEE) n. 729/70».

6. La procedura di conciliazione di cui all'art. 5 del regolamento n. 729/70 viene ulteriormente precisata nella decisione della Commissione 1° luglio 1994, 94/442/CE, relativa all'istituzione di una procedura di conciliazione nel quadro della liquidazione dei conti del FEAOG, sezione garanzia [6]. Con tale decisione si è istituito un organo di conciliazione. L'art. 2, n. 2, della decisione prevede inoltre quanto segue:

«La richiesta di conciliazione è ammissibile soltanto se, ai termini della contestata

4 — Attualmente art. 8, n. 1, del regolamento (CE) n. 1258/99.

5 — GU L 158, pag. 6.

6 — GU L 182, pag. 45.

comunicazione della Commissione, la rettifica finanziaria prospettata per una data posta di bilancio riguarda un importo che

— supera 0,5 Mio di ECU, oppure

— rappresenta oltre il 25% della spesa annua totale dello Stato membro per la voce di bilancio in questione.

Il presidente dell'organo può inoltre dichiarare ammissibile la richiesta di conciliazione se lo Stato membro interessato, durante la discussione bilaterale di cui all'art. 1, paragrafo 1, lett. a), ha addotto e diligentemente dimostrato che si tratta di una questione di principio relativa all'esecuzione delle regole comunitarie».

Procedura precontenziosa

7. A seguito delle rilevazioni effettuate dai suoi servizi in occasione di una verifica sul rispetto delle prescrizioni comunitarie relative all'ammasso pubblico per la carne bovina, il 12 giugno 1998, la Commissione ha inviato una comunicazione formale alle autorità spagnole sulla base dell'art. 8 del regolamento n. 1663/95. In occasione delle verifiche era infatti emerso che i controlli prescritti sul peso, il sezionamento, l'esposizione e la temperatura al momento dell'ispezione di determinati quarti di carne bovina non venivano eseguiti in conformità con le prescrizioni comunitarie. Nella sua comunicazione formale, la Commissione comunicava la sua intenzione di effettuare, in occasione della liquidazione dei conti relativi agli anni 1996 e 1997, una rettifica forfettaria del 5% sugli importi dichiarati dal Regno di Spagna sotto le poste 2111 (spese tecniche), 2112 (spese finanziarie) e 2113 (spese residuali). Si trattava in sostanza di rettifiche per «acquisto e immagazzinaggio» di carne bovina. La Commissione invitava inoltre le autorità spagnole a presentare una richiesta di conciliazione. Il governo spagnolo non ha però fatto ricorso a tale facoltà.

8. Con decisione 28 luglio 1999, la Commissione stabiliva che, su determinate spese, bisogna effettuare una rettifica forfettaria del 5%. Si trattava più precisamente delle poste di spesa specificate nella comunicazione formale del 12 giugno 1998.

Motivi e argomenti delle parti

9. Il governo spagnolo basa il suo ricorso su due argomenti. In primo luogo, esso sostiene che vi è stata violazione dei diritti della difesa e del principio di certezza del diritto (due primi motivi). In secondo luogo sarebbe stato violato il principio generale di uguaglianza (terzo motivo).

10. Si riproducono, qui di seguito, interamente i motivi sviluppati dal Regno di Spagna.

1) Dal momento che, nella comunicazione formale, la rettifica finanziaria non veniva quantificata e che tale rettifica rimaneva subordinata all'invio di informazioni complementari, il Regno di Spagna non poteva sapere se soddisfaceva o meno ai requisiti, fissati nella decisione della Commissione 94/442, per richiedere l'attivazione dell'organo di conciliazione. Secondo il governo spagnolo, un riferimento a tale decisione non costituisce una semplice formalità bensì ha per obiettivo di permettere ad uno Stato membro di adire l'organo in questione.

2) Nella comunicazione formale veniva affermato che, date le carenze rilevate nell'applicazione delle regolamentazioni relative all'ammasso di carne bovina, la Commissione si proponeva, in occasione della liquidazione dei conti degli anni finanziari 1996 e 1997, di effettuare una rettifica finanziaria del 5% sulle spese dichiarate dal Regno di Spagna relativamente alle poste 2111, 2112 e 2113 del bilancio. Dal momento che le spese dichiarate sotto la posta 2113 erano negative, le autorità spagnole hanno pensato peraltro che i servizi della Commissione non avrebbero tenuto conto delle spese riportate sotto questa posta nel calcolo complessivo delle rettifiche finanziarie. Invece, i servizi della Commissione hanno effettuato una rettifica sulle spese relative all'acquisto di carne bovina e non sul totale complessivo — negativo — delle spese dichiarate sotto la posta 2113 per l'intero anno finanziario. La rettifica finanziaria proposta risulta, pertanto, molto più alta e si discosta da quanto indicato nella comunicazione formale.

3) Le carenze nei controlli effettuati in occasione dell'ammasso della carne bovina che vengono descritte nella relazione di sintesi della Commissione sono paragonabili a quelle che si sono verificate in altri Stati membri. Ma, nei confronti di questi ultimi, la Commissione ha solo effettuato una rettifica finanziaria del 2%, mentre impone al Regno di Spagna una rettifica del 5%. Nel suo ricorso, il governo spagnolo sostiene che la situazione spagnola può essere paragonata a quella degli altri Stati membri interessati e, cioè, il Regno Unito e la Repubblica federale di Germania. In poche parole, si tratta, in tutti e tre i casi, di carenze verificatesi nel controllo preventivo delle carcasse di bovini e le carenze sono in sé anche paragonabili. Tali carenze erano tutte relative ad insufficienti garanzie di indipendenza per le persone incaricate di eseguire tali controlli.

11. Il governo spagnolo non contesta i fatti che hanno portato alle rettifiche finanziarie.

12. Nelle sue controdeduzioni al primo motivo, la Commissione sottolinea che, al momento della comunicazione formale del 12 giugno 1998, i suoi servizi non erano in grado di calcolare in maniera precisa le rettifiche finanziarie da effettuare in quanto avevano bisogno, da parte delle autorità

spagnole, di dati relativi al peso e al valore della carne. Tuttavia, la comunicazione formale del 12 giugno 1998 conteneva una descrizione precisa delle spese per le quali sarebbero state effettuate le rettifiche. Con un semplice calcolo, le autorità spagnole avrebbero potuto stabilire l'ammontare delle rettifiche finanziarie secondo quanto specificato nella comunicazione formale del 12 giugno 1998. L'assenza, in questa fase della procedura, di una quantificazione precisa è conforme sia all'art. 8 del regolamento n. 1663/95 che alla prassi consolidata e non costituisce sicuramente un ostacolo per chiedere l'attivazione dell'organo di conciliazione. Nella sua comunicazione formale del 12 giugno 1998 la Commissione aveva, peraltro, formalmente invitato il Regno di Spagna a farlo. A questo proposito, la Commissione fa inoltre presente che una richiesta di conciliazione non è ammissibile solamente se la rettifica finanziaria riguarda un importo inferiore a 0,5 milioni di euro. Orbene, l'importo qui considerato è considerevolmente superiore. Per di più il limite dei 0,5 milioni di euro non viene preso in considerazione in maniera rigida.

13. Il secondo motivo è, secondo la Commissione, infondato nei fatti. Dal momento che, secondo quanto da essa accertato, le carenze nei controlli si sono verificate in occasione dell'acquisto e dell'immagazzinamento di carne bovina, le rettifiche sono state effettuate solo sulle relative spese. Per giudicare nel merito dei fatti, la Corte ha chiesto alla Commissione di precisare le spese per ognuna delle poste di bilancio che sono state effettivamente prese in considerazione. Con lettera del 15 gennaio 2001, la Commissione illustra di nuovo nei particolari il calcolo delle rettifiche finanziarie. Nello stesso documento, la Commissione precisa di nuovo che le carenze si sono verificate in occasione dell'acquisto e dell'ammasso della carne bovina ma non in occasione della sua vendita. All'atto dell'ispezione, non era stata ancora effettuata nessuna vendita. Pertanto, nel conteggio delle rettifiche, non si è preso in considerazione il prezzo di vendita. La Commissione spiega inoltre perché — nell'applicare una sanzione relativa all'acquisto e all'ammasso — sarebbe ingiusto tenere conto del prezzo di vendita. Tuttavia, precisa ancora la Commissione, essa ha dovuto prendere in considerazione anche la vendita per quanto riguarda la rettifica relativa alla posta 2111. Ma la conseguenza è insignificante (circa 350 euro). Nel caso la Corte lo considerasse necessario, la Commissione si è dichiarata pronta a ricalcolare l'ammontare della rettifica relativamente a questa posta. Da una serie di documenti allegati a questa sua lettera, risulta che, a seguito delle reazioni del governo spagnolo, la Commissione ha in certo modo rivisto l'importo delle rettifiche originariamente proposto.

14. Relativamente al terzo motivo, la Commissione contesta che le carenze nei controlli imputabili al Regno di Spagna siano paragonabili a quelle imputabili agli altri Stati membri citati, cui era stata applicata una rettifica forfettaria del 2%. Essa rinvia, peraltro, anche alla sua relazione di sintesi. L'istituzione convenuta ha applicato i criteri di cui al documento della Commissione 23 dicembre 1997, VI/5330/97, in cui vengono fissati gli orientamenti per la valutazione delle possibili conseguenze finanziarie per il FEAOG derivanti da carenze. Argomenta inoltre che uno Stato membro ha sempre l'opportunità di provare che i danni finanziari reali che rischia di subire il FEAOG sono quantitativamente meno importanti dell'ammontare delle rettifiche proposte. Il Regno di Spagna avrebbe

dovuto contestare la rilevanza e le conseguenze delle carenze accertate dalla Commissione piuttosto che l'aliquota delle rettifiche. A differenza del governo del Regno Unito e del governo tedesco, il governo spagnolo non ha sviluppato alcun argomento convincente per dimostrare che i rischi di perdita finanziaria effettiva per il FEAOG siano inferiori a quelli cui corrisponde l'aliquota di rettifica applicata. Infine la Commissione sostiene che non vi è, poi, sostanziale differenza tra la rettifica applicata alla Spagna e quella applicata alla Germania, dal momento che la rettifica del 2% applicata alla Germania è riferita a tutte le spese dell'ammasso di carne bovina, mentre la rettifica del 5% applicata alla Spagna è riferita solo a determinate poste del relativo bilancio.

15. In sede di replica, il governo spagnolo imputa alla Commissione di non aver giudicato necessario contestare i dati forniti dalla Spagna e di essersi limitata a considerazioni generali. Il governo spagnolo sostiene inoltre di non essere stato informato dell'interpretazione data dalla Commissione per quanto riguarda l'attivazione dell'organo di conciliazione. Ritorna inoltre sul (calcolo relativo alle) poste di spesa per le quali sono state effettuate le rettifiche.

16. Nella sua controreplica, la Commissione riassume di nuovo la logica del sistema. La Commissione deve dimostrare le violazioni del diritto comunitario. Una volta accertata una violazione, essa dispone di un ampio potere discrezionale per stabilire l'aliquota di rettifica, sulla base della sua valutazione della gravità della violazione. La Commissione non dispone dei mezzi necessari per determinare l'entità reale delle perdite per le finanze comunitarie. Lo Stato membro può contestare l'ammontare dell'aliquota di rettifica. All'uopo, lo Stato membro deve non solo contestare la rilevanza attribuita alla violazione, ma anche dimostrare che l'entità delle possibili perdite non corrisponde all'aliquota di rettifica applicata.

Politica della Commissione

17. Nell'applicazione delle rettifiche finanziarie, la Commissione segue un orientamento che, per la prima volta, è stato puntualizzato in un documento di lavoro del 1° giugno 1993, il così detto rapporto Belle [7]. Tale documento è stato già più volte richiamato dalla Corte. Nelle sue conclusioni relative alla sentenza Grecia/Commissione [8], l'avvocato generale Fennelly ha analizzato i presupposti e la natura giuridica di tale documento. Nel 1992 la Commissione ha istituito un gruppo di studio interno incaricato di elaborare un metodo per determinare le sanzioni da irrogare agli Stati membri responsabili di applicare in maniera non corretta il diritto comunitario. Le regole messe a punto da questo gruppo di studio sono state approvate dalla Commissione e dai rappresentanti degli Stati membri in seno al Comitato FEAOG. Esse non sono concepite come misure vincolanti. La scelta dell'aliquota di rettifica da applicare deve essere fatta in considerazione della valutazione del rischio di danno all'erario comunitario derivante dalle carenze nei controlli da parte degli Stati membri. Il gruppo di studio ha

7 — Documento VI/216/93 del 1° giugno 1993.

8 — Conclusioni dell'avvocato generale Fennelly nella sentenza 4 luglio 1996, causa C-50/94, Grecia/Commissione (Racc. pag. I-3331).

stabilito tre livelli di rettifiche forfettarie per il rimborso delle spese: 2%, 5% e 10%. Il rapporto Belle è stato, nel frattempo, sostituito da un documento di lavoro della Commissione 23 dicembre 1997, n. VI/5330/97, che fissa nuovi orientamenti per il calcolo delle conseguenze finanziarie. Questo nuovo documento non apporta alcuna modifica significativa ai criteri stabiliti dal rapporto Belle, ma aggiunge una nuova categoria di rettifica: una aliquota del 25% per i casi gravi. La decisione presa nella fattispecie dalla Commissione è basata sugli orientamenti sviluppati in questo ultimo documento.

18. Il rapporto Belle della Commissione e il succitato documento di lavoro contengono quindi alcuni orientamenti per il caso in cui si debbano applicare rettifiche finanziarie nei confronti di uno Stato membro. Per i casi problematici, tali documenti prevedono il metodo dell'aliquota forfettaria [9]:

«Di fronte alla crescente diffusione della revisione dei sistemi il FEAOG ha fatto sempre più ricorso alla valutazione dei rischi dovuti all'insufficienza dei sistemi. La natura stessa dei controlli a posteriori impedisce quasi sempre di accertare, al momento del controllo, se una richiesta fosse giustificata all'atto del pagamento (...). Quindi la perdita per le casse comunitarie deve essere determinata mediante una valutazione dei rischi derivanti dall'insufficienza dei controlli, insufficienza che può riguardare sia la natura o la qualità che la quantità dei controlli effettuati (...)».

9 — La citazione è stata ripresa dal rapporto Belle.

Il rapporto propone tre categorie di rettifiche forfettarie:

«A. Il 2% della spesa, nel caso in cui le insufficienze siano limitate ad aspetti di minore importanza del sistema di controllo, o all'esecuzione di controlli non essenziali per garantire la regolarità della spesa, in modo da poter ragionevolmente concludere che il rischio di perdite per il FEAOG sia stato di portata minore.

B. Il 5% della spesa, nel caso in cui le insufficienze riguardino elementi importanti del sistema di controllo o l'esecuzione di controlli necessari per garantire la regolarità della spesa, in modo da poter ragionevolmente concludere che il rischio di perdite per il FEAOG sia stato significativo.

C. Il 10% della spesa, nel caso in cui le insufficienze riguardino la totalità o elementi fondamentali del sistema di controllo o l'esecuzione di controlli essenziali per garantire la regolarità della spesa, in modo da poter ragionevolmente concludere che il rischio di perdite diffuse per il FEAOG sia stato alto».

19. Gli orientamenti di tale rapporto prevedono anche che, in caso di dubbi sulla

rettifica da applicare, si possa tenere conto delle seguenti circostanze attenuanti:

«— le autorità nazionali hanno preso misure efficaci per rimediare alle insufficienze non appena queste sono emerse?

— le insufficienze erano dovute a difficoltà di interpretazione dei testi comunitari?».

20. Il rapporto Belle rappresenta il risultato di una prassi sviluppata già da tempo dalla Commissione per l'applicazione di rettifiche forfettarie in occasione del rimborso di spese fatte dagli Stati membri nel corso dell'esecuzione della politica agricola comune. Secondo la Commissione i criteri stabiliti nel rapporto Belle costituiscono «una base comune di accordo nel senso che, se risulta impossibile determinare esattamente l'importo delle rettifiche, viene scelta una via intermedia fissando un importo forfettario, il che permette sia di rispettare il diritto comunitario e le esigenze della retta gestione delle risorse comunitarie, sia di assecondare la comprensibile volontà degli Stati membri che desiderano evitare rettifiche smisurate e sproporzionate» [10].

10 — V. sentenza Grecia/Commissione, citata supra in nota 8, punto 24.

Giurisprudenza della Corte su questa politica

21. La pratica delle rettifiche forfettarie e la sua trasposizione nel rapporto Belle e nel successivo documento di lavoro sono stati analizzate in maniera approfondita dalla Corte ancora recentemente, nella sentenza Grecia/Commissione [11]. Come può desumersi da questa sentenza, e parimenti dalla sentenza Italia/Commissione [12], la Corte non mette in discussione la correttezza dei criteri stabiliti nel rapporto Belle. Tali criteri stanno alla base anche della decisione presa dalla Corte.

22. La Corte si rifà costantemente alla seguente linea. Come risulta tra l'altro dalla sentenza Regno Unito/Commissione [13], incombe alla Commissione dimostrare che uno Stato membro ha commesso una violazione delle prescrizioni comunitarie in materia di politica agricola comune, ad esempio — come nella fattispecie — con carenze nei controlli sulle spese. Dopo aver fornito tale prova, la Commissione deve intervenire. Nella scelta delle sanzioni da applicare, la Commissione dispone tuttavia di un potere discrezionale relativamente ampio. Lo Stato membro interessato deve dimostrare che i fatti accertati dalla Commissione sono inesatti e che essa ne ha tratto conseguenze ingiuste, ad esempio applicando una rettifica forfettaria troppo

11 — Sentenza 13 luglio 2000, causa C-243/97 (Racc. pag. I-5813).

12 — Sentenza 1° ottobre 1998, causa C-242/96 (Racc. pag. I-5863).

13 — Sentenza 24 marzo 1988, causa 347/85 (Racc. pag. 1749, punto 16). La sentenza approfondisce la questione dell'onere della prova. V. pure sentenza Italia/Commissione, citata in nota 12, punto 58.

elevata. Nella sentenza succitata Grecia/Commissione [14], la Corte dichiara:

«26. Va anzitutto ricordato che, secondo la giurisprudenza della Corte (...), nell'ipotesi in cui risultasse impossibile accertare con precisione l'entità dell'aumento delle spese figuranti su una voce di bilancio del FEAOG conseguente ad una misura nazionale incompatibile con il diritto comunitario, la Commissione non può far altro che negare il finanziamento di tutte le spese in questione.

27. Inoltre si deve ricordare che, quando la Commissione rifiuta di porre a carico del FEAOG talune spese, in quanto sono state provocate da infrazioni alla disciplina comunitaria imputabili ad uno Stato membro, spetta a quest'ultimo dimostrare che sussistono i presupposti del finanziamento negato dalla Commissione (...).

28. Orbene, qualora nell'ambito del proprio compito di liquidazione dei conti la Commissione, anziché rifiutare il finanziamento della totalità delle spese, cerchi di stabilire regole intese a graduare le riduzioni in funzione dell'entità del rischio che i vari livelli di carenza di controllo presentano per il FEAOG, lo Stato membro deve dimostrare che questi criteri sono arbitrari e contrari all'equità (...)».

23. Nella sentenza Paesi Bassi/Commissione [15] la Corte stabilisce in maniera chiara la ripartizione dell'onere della prova tra la Commissione e lo Stato membro interessato. Al punto 17, la Corte precisa: «La Commissione è infatti obbligata non a dimostrare esaurientemente l'inesattezza (...), bensì a corroborare con elementi probatori i dubbi seri e ragionevoli (...). Questo temperamento dell'onere della prova, di cui gode la Commissione, è dovuto al fatto che (...) è lo Stato che dispone delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari per la liquidazione dei conti FEAOG, ed è quindi lo Stato che deve fornire la prova più circostanziata ed esauriente della veridicità dei propri dati nonché, eventualmente, dell'inesattezza del calcolo della Commissione». In diverse sentenze successive [16], la Corte ha ripreso la stessa formula.

24. Si può quindi dedurre dalla giurisprudenza costante della Corte che la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale nell'applicazione delle sanzioni, quando uno Stato membro non ha sufficientemente controllato le spese fatte nel quadro della politica agricola comune. La Commissione può rifiutare il pagamento della totalità delle spese in questione ma può anche effettuare una rettifica forfettaria, come è avvenuto nel presente caso. Va da sé che l'applicazione di una rettifica

14 — Punti 26 e segg., v. supra, nota 8.

15 — Sentenza 10 novembre 1993, causa C-48/91 (Racc. pag. I-5611).

16 — V., tra le altre, sentenza 18 maggio 2000, causa C-242/97, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-3421, punto 104).

forfettaria del 2%, del 5% o del 10%, come previsto dal rapporto Belle, rappresenta una sanzione ben più lieve che negare il finanziamento della totalità delle spese.

25. Per quanto riguarda l'onere della prova, si deduce quanto segue. Risulta in particolare dalla sentenza Grecia/Commissione [17] che, nel caso in cui contesta nel merito le sanzioni che gli sono state applicate, lo Stato membro interessato ha l'onere della prova in ordine ai seguenti punti:

a) il suo diritto al finanziamento da parte del FEAOG delle spese da esso sostenute;

b) l'esattezza dei dati della Commissione;

c) la correttezza dei criteri utilizzati dalla Commissione nell'applicazione della riduzione. Se sono stati applicati i criteri di cui al rapporto Belle [18], si presuppone la loro correttezza. Siccome, però, non si tratta di norme vincolanti, lo Stato membro interessato può, a mio parere, tentare di dimostrare che l'applicazione dei criteri tratti dal rapporto Belle risulterebbe nella fattispecie discrezionale o ingiusta;

d) le modalità di applicazione dei criteri in questione.

Valutazione della controversia

La ratio del sistema

26. Il finanziamento da parte del FEAOG delle spese effettuate dagli Stati membri per l'organizzazione comune dei mercati ha già dato luogo ad una abbondante giurisprudenza della Corte. La presente controversia può, pertanto, in larga misura venire decisa sulla base della giurisprudenza esistente — e spesso consolidata — della Corte.

27. Alla base del sistema — e della giurisprudenza della Corte — si trova, a mio parere, il fatto che sono gli Stati membri a dover applicare, nel singolo caso, uno strumento finanziato dalle Comunità. Gli Stati membri hanno quindi la responsabilità di giustificare in modo preciso le spese che essi effettuano in questo contesto. Sono gli stessi Stati a disporre dei dati sulle spese effettivamente sostenute. La Commissione non può far altro che attivare controlli (a campione) e, anche sotto questo aspetto, è largamente tributaria dei dati forniti dagli Stati membri. In un simile sistema — molto vulnerabile — viene riconosciuto alla Commissione un ampio potere discrezionale per irrogare sanzioni, quando ha accertato le presenze di irregolarità. Visto che la Commissione non è in grado di

17 — Sentenza 4 luglio 1996, citata supra, nota 8.

18 — Casu quo, il documento del 23 dicembre 1997.

disporre autonomamente di tutti i dati necessari, le rettifiche forfettarie sono indispensabili. Nell'applicazione del sistema, bisogna, d'altro canto, naturalmente evitare l'arbitrio da parte dei servizi della Commissione. La Commissione deve, pertanto, essere particolarmente attenta quando accerta e qualifica i fatti che possono dar luogo all'applicazione di rettifiche e quando le impone.

28. Incombe, eventualmente, alla Commissione — a seguito di un'ispezione dalla stessa condotta — provare che una irregolarità è stata commessa; essa dovrà inoltre specificare in cosa consiste tale irregolarità. Solo allora può proporre una sanzione. Essa dovrà far apparire plausibile — anche se non dovrà provarlo — che la sanzione proposta sia commisurata alla natura, alla gravità e all'importanza dell'irregolarità che ha accertato. Sta successivamente allo Stato membro interessato provare — sulla base dei dati di cui esso dispone e che la Commissione non ha — che la Commissione non ha accertato correttamente i fatti o che li ha erroneamente qualificati e che la sanzione proposta dalla Commissione non è commisurata alla natura, alla gravità e all'importanza dell'irregolarità accertata.

Dato il carattere poco preciso dei criteri utilizzati dalla Commissione, considero molto importante la procedura di conciliazione prevista dal sistema in questione. Tale procedura permette alle parti in causa di confrontare i loro dati e argomenti.

Portata della controversia

29. Nella presente controversia, è di importanza notevole il fatto che il governo spagnolo non contesti di aver violato, nel caso di specie, le prescrizioni della politica agricola comune, con un controllo insufficiente delle spese sostenute nel settore del pubblico ammasso per la carne bovina. Già in considerazione di ciò la Commissione poteva procedere ad una rettifica finanziaria delle spese fatte dal governo spagnolo. L'oggetto del contendere è semplicemente l'entità della rettifica effettuata dalla Commissione.

30. Poiché sono state accertate carenze, da parte del governo spagnolo, nei suoi doveri di controllo delle spese da esso sostenute nel quadro della politica agricola comune, la Commissione disponeva di un'ampia discrezionalità nell'applicazione della sanzione e incombeva allo Stato membro interessato confutare gli accertamenti e le conclusioni della Commissione. Per quanto riguarda la questione dell'onere della prova, mi riporto a quanto sviluppato sopra al paragrafo 25. L'oggetto del contendere si limita quindi a quanto enunciato sotto le lett. b) e d) del citato paragrafo 25. Quando afferma che la rettifica applicata alla posta 2113 del bilancio non è corretta, il governo spagnolo mette in dubbio l'esattezza dei dati sui quali si basa la Commissione. Il governo spagnolo contesta inoltre le modalità di applicazione de criteri di rettifica in quanto, a suo parere, si è così arrivati ad applicare una aliquota di rettifica del 5% alla Spagna, mentre alla Germania e al Regno Unito è stata applicata solo una aliquota del 2%.

Per quanto riguarda il primo motivo

31. Nel suo primo motivo, il governo spagnolo mette in evidenza un vizio nella comunicazione formale del 12 giugno 1998, derivante dal fatto che non veniva specificata l'entità della rettifica finanziaria. A seguito di questo vizio, la Spagna non ha potuto chiedere l'attivazione dell'organo di conciliazione.

32. In ordine a questo motivo si deve vedere, in primo luogo, se la Commissione potesse mandare una comunicazione nella quale mancava un'indicazione esatta dalla somma sulla quale sarebbe stata applicata l'aliquota di rettifica.

33. A giusto titolo la Commissione ricorda, nel suo controricorso, il testo dell'art. 8 del regolamento n. 1663/95. Secondo tale articolo, la Commissione «comunica allo Stato membro le proprie risultanze, i provvedimenti da adottare per garantire, in futuro, l'osservanza delle norme stesse, nonché una valutazione delle spese di cui sarà proposta l'esclusione in virtù dell'art. 5, paragrafo 2, lett. c) del regolamento (CEE) n. 729/70». Come sostiene la Commissione, dal momento che l'articolo parla di una «valutazione» delle spese, non c'è bisogno di indicare tali spese in maniera precisa.

34. Trovo anche nella giurisprudenza della Corte un sostegno alla mia interpretazione secondo cui, nella fase della comunicazione formale, non è necessario valutare esattamente l'irregolarità. È quanto affermato dalla Corte nella sentenza Paesi Bassi/Commissione [19], là dove dichiara che è lo Stato membro a disporre delle migliori possibilità per raccogliere e verificare i dati necessari per la liquidazione dei conti FEAOG. L'onere della prova, per quanto riguarda le cifre, sta di conseguenza, secondo la Corte, a carico dello Stato membro. Considero, inoltre, significativo il fatto che la Corte accetti l'applicazione, da parte della Commissione, di una rettifica forfettaria, visto che essa non ha la possibilità di determinare il danno subito dal FEAOG [20]. Questo conferma che non si esige dalla Commissione una valutazione precisa dell'irregolarità. In maniera più generale, da tale sistema consegue che, così come risulta dai giudizi della Corte, la Commissione deve rendere plausibile la violazione delle prescrizioni della politica agricola comune [21], mentre gli ulteriori dati devono essere forniti dagli Stati membri.

35. Tutto ciò appare corroborato dal fatto che, nella fattispecie, la Commissione ha agito seguendo una sua prassi consolidata, come ricorda essa stessa nel proprio controricorso. Ciò non toglie, naturalmente, che la comunicazione formale della Commissione deve contenere una indicazione adeguata degli elementi sui quali vertono le rettifiche. A mio parere, la lettera del 12 giugno 1998 è abbastanza precisa da questo punto di vista, dato che cita le poste

19 — Sentenza della Corte 10 novembre 1993, causa C-48/91 (Racc. pag. I-5611).

20 — V. in particolare la sentenza Italia/Commissione, nota 12.

21 — Nella succitata sentenza Paesi Bassi/Commissione, la Corte ha deciso che è sufficiente la prova di un dubbio serio e ragionevole. Nello stesso senso: sentenza Belgio/Commissione, già citata sopra sub nota 16.

di bilancio interessate e precisa, inoltre, a quali parti (quarti) di carne bovina [22] portate all'ammasso si applichino le rettifiche. Giustamente la Commissione afferma che il governo spagnolo è in grado di calcolare da sé l'importo preciso.

36. In secondo luogo, si pone la questione di sapere se con la comunicazione formale sia stata realizzata una violazione del diritto del governo spagnolo ad un giusto procedimento. Noto che, nella comunicazione formale del 12 giugno 1998, la Commissione ha fatto specifico riferimento alla facoltà di chiedere l'attivazione dell'organo di conciliazione. Il fatto che il governo spagnolo non si sia avvalso di tale facoltà è, secondo me, da imputarsi, nelle circostanze date, esclusivamente a quest'ultimo. In primo luogo, se aveva dubbi sulla sua ammissibilità, il governo spagnolo poteva comunque, per maggiore sicurezza, scegliere di richiedere l' attivazione della procedura di conciliazione. In secondo luogo, il governo spagnolo avrebbe potuto eliminare il margine di incertezza provvedendo esso stesso a calcolare l'importo relativo alle poste di bilancio interessate. In terzo luogo, come ribadisce la Commissione in sede di controricorso, non sembra che l'organo di conciliazione interpreti in maniera rigida i criteri di ammissibilità di una richiesta. Si può, certo, concedere che il governo spagnolo non fosse al corrente di questa politica dell'organo di conciliazione. E forse non doveva esserne al corrente. Rimane sempre il fatto che, dal testo dell'art. 2, n. 2, della decisione della Commissione 1° luglio 1994, che ha istituito l'organo di conciliazione, si deduce che il presidente di tale organo dispone di un certo potere discrezionale per l'esame dell'ammissibilità delle richieste di conciliazione. Nel caso di questioni di principio, egli può sempre dichiarare ammissibili le richieste di conciliazione che non soddisfino ai requisiti materiali stabiliti nella decisione.

37. Da ultimo, il governo spagnolo sostiene anche che è stato violato il principio di certezza del diritto. Questo principio fa parte del diritto comunitario in quanto si deve poter conoscere con certezza la normativa applicabile e la sua applicazione deve essere prevedibile per l'interessato, cioè, nel caso in questione, per il governo spagnolo. «Questa necessità di certezza del diritto s'impone con rigore particolare quando si tratta di una normativa idonea a comportare conseguenze finanziarie, al fine di consentire agli interessati di riconoscere con esattezza l'estensione degli obblighi ch'essa impone», dichiara la Corte nella sua sentenza Danimarca/Commissione [23]. Per quanto riguarda la pretesa violazione del principio di certezza del diritto, posso essere breve. Viste le mie precedenti considerazioni, ne traggo le conclusioni che il governo spagnolo era sufficientemente informato sulla portata dei suoi obblighi — e dei suoi diritti.

38. Concludo quindi che il primo motivo non è fondato.

22 — Trattasi dei due quarti anteriori, poiché dalla lettera della Commissione risulta che i quarti posteriori non sono presi in considerazione.

23 — Sentenza 15 dicembre 1987, causa 348/85 (Racc. pag. 5225, punto 19). La Corte considera ciò una giurisprudenza costante.

Per quanto riguarda il secondo motivo

39. Questo secondo motivo è strettamente collegato con il primo. Anche qui il governo spagnolo fa riferimento ad una violazione dei diritti della difesa e del principio di certezza del diritto. Ritengo che non sia necessario approfondire di nuovo questi argomenti nell'ambito dell'esame del secondo motivo. Su un punto solo il secondo motivo si differenzia dal primo. Mentre nel primo motivo il governo spagnolo contesta le imprecisioni della comunicazione formale della Commissione del 12 giugno 1998, qui invece contesta la correttezza della comunicazione formale e della decisione della Commissione 28 giugno 1999.

40. Si tratta specificamente della rettifica relativa alle spese che ricadono sotto la posta 2113. In merito a questo punto, la Corte ha richiesto maggiori spiegazioni alla Commissione. Sono del parere che la Commissione abbia in maniera sufficiente spiegato perché le rettifiche si applicavano solo all'acquisto e all'ammasso della carne bovina e non alla vendita. Come ha correttamente precisato la Commissione, al momento dell'ispezione non si poteva ancora prendere in considerazione la vendita. Concordo inoltre con la Commissione quando sostiene che, nel caso di sanzione relativa a controlli carenti avvenuti in occasione dell'acquisto e dell'ammasso di carne bovina, non si debba tenere conto del prezzo di vendita. Il fatto che, per quanto riguarda la posta 2111, si sia tenuto conto della vendita è problema del tutto diverso. Dal momento che non fa parte dell'oggetto del contendere, mi limito ad una considerazione pleonastica. Anche se credo che la Corte dovrebbe ignorare questo fatto, mi sembra evidente che la Commissione opererà una compensazione a favore della Spagna per la differenza - certo, limitata.

41. Concludo pertanto che neppure il secondo motivo è fondato.

Per quanto riguarda il terzo motivo

42. Con il suo terzo motivo, il governo spagnolo mette in evidenza una disparità di trattamento da parte della Commissione nei confronti di diversi Stati membri, in violazione del principio generale di uguaglianza. Per quanto riguarda la Germania e il Regno Unito, dove sarebbero state accertate analoghe carenze nei controlli, è stata infatti applicata una rettifica finanziaria del 2% e non del 5%.

43. Sono certo che l'ampio potere discrezionale di cui dispone la Commissione nell'applicare le aliquote di rettifica non può essere concepito in maniera tale che analoghi debbano essere trattati in modo diverso.

44. Nella sentenza Belgio/Commissione [24] la Corte ha così precisato il principio di uguaglianza:

«A tal riguardo occorre rilevare innanzi tutto che ogni caso deve in via di principio essere valutato separatamente al fine di constatare se lo Stato membro di cui trattasi nella realizzazione delle operazioni finanziate dal FEAOG abbia rispettato o meno i requisiti derivanti dal diritto comunitario e, se non l'ha fatto, in quale misura. Questo non significa che uno Stato membro non sia autorizzato a far valere la violazione del principio di parità di trattamento. Tuttavia, può farlo solo in quanto i casi fatti valere sono quanto meno comparabili in considerazione di tutti gli elementi che li caratterizzano, tra i quali figurano in particolare il periodo nel corso del quale le spese sono state effettuate, i settori interessati e la natura delle irregolarità addebitate. Occorre ricordare poi che, secondo la giurisprudenza consolidata, vi può essere discriminazione vietata solo nel caso in cui situazioni analoghe sono trattate in modo diverso, salvo che una differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata (v., in particolare, sentenza 18 maggio 1994, Cordoniu/Consiglio, [causa] C-309/89, Racc. pag. I-1853, punto 26)».

45. Nel presente caso, penso che l'applicazione di tale criterio ci porta a confrontare le irregolarità accertate per quanto riguarda la Spagna con quelle che sono state accertate nel Regno Unito e in Germania, per poi confrontare le sanzioni applicate.

46. Dal rapporto di sintesi risulta in maniera, secondo me, inconfutabile che non è possibile effettuare un paragone con il Regno Unito. Quello che viene infatti contestato al Regno Unito è semplicemente una carenza in un solo aspetto del controllo, mentre le contestazioni al Regno di Spagna vertono su una serie di aspetti del controllo (il peso, il taglio, la messa in vendita e la temperatura).

47. Per quanto riguarda il paragone con la Germania bisogna mettere in evidenza quanto segue. Nella fase della comunicazione formale, la Commissione ha proposto alla Germania la stessa aliquota di rettifica della Spagna, cioè il 5%. A differenza della Spagna, la Germania ha poi attivato l'organo di conciliazione. A seguito delle constatazioni cui è giunto l'organo di conciliazione, è stata alla fine decisa l'applicazione di una aliquota del 2%. Considero determinante in quel caso il fatto che, alla luce degli accertamenti svolti dall'organo di conciliazione, il governo tedesco ha presentato argomentazioni ragionevolmente concludenti per indurre ad una riduzione della aliquota di rettifica. Sulla base di tali argomenti è apparso convincente che, nel suo insieme, il sistema tedesco di ispezioni era organizzato in

24 — Sentenza 18 maggio 2000, già citata supra nota 16, punti 129 e segg.

maniera qualitativamente adeguata. Il governo spagnolo, da parte sua, non ha presentato argomenti simili, nemmeno nella procedura davanti alla Corte. Ad abundantiom, sottolineo ancora che, dal punto di vista degli effetti concreti delle rettifiche secondo la Commissione, questi effetti non sarebbero così diversi tra Spagna e Germania, dal momento che la rettifica del 2% applicata alla Germania viene calcolata su tutte le spese del settore mentre quella del 5% applicata alla Spagna riguarda solo alcune poste del suo bilancio.

48. Concludo pertanto che anche il terzo motivo non è fondato.

Conclusione

49. In considerazione dei fatti e delle circostanze sopra esaminate, propongo alla Corte di respingere il ricorso e di condannare il Regno di Spagna alle spese, ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura.